

Сагайдак М.В.,

завідувач сектору реалізації державної політики в сфері державної служби та місцевого самоврядування
- юрисконсульт Управління державної служби
Головдержслужби України в Тернопільській області

ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

В статті проаналізовано сучасний стан залучення коштів ЄС в сфері адаптації державної служби до стандартів ЄС та ефективність їх використання, також на основі досвіду колишніх країн-кандидатів на членство в ЄС сформовано пропозиції щодо оптимізації її фінансового забезпечення.

В статье проанализировано современное состояние привлечения средств ЕС в сфере адаптации государственной службы к стандартам ЕС и эффективность их использования, также на основе опыта прежних стран-кандидатов на членство в ЕС сформированы предложения относительно оптимизации ее финансового обеспечения.

The modern consisting of bringing in of money of EU of sphere of adaptation civil service to the EU standards and efficiency of their use is analysed in the article, also on the basis of experience of former EU countries-candidates on membership suggestions are formed in relation to optimization of it financial providing.

Постановка проблеми. Процес адаптації державної служби України до стандартів ЄС є складним та комплексним, тому не може обмежуватись лише організаційними, інституційними, правовими та кадровими ресурсами. Багатогранність цього процесу говорить про необхідність різнобічного та багатоаспектного аналізу фінансового забезпечення. Адже напрацювання масиву інформації, її аналіз, узагальнення і поступове впровадження європейської практики урядування вимагають значних фінансових витрат. Тому коло предметного аналізу в межах пропонованої статті складатимуть фінансові аспекти забезпечення процесу адаптації державної служби до стандартів ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що адекватно відображають організаційно-правові основи формування і функціонування державної служби України у контексті євроінтеграції, а також вплив цього процесу на інститут державної служби в Україні постійно перебувають у центрі уваги таких вітчизняних науковців як Н.Нижник, В.Авер'янов, Ю. Битяк, М.Лажига, Н.Колісніченко,, Г.Немиря та інші. Проте, дослідження праць у сфері державного управління, політології та європейської інтеграції дає підстави зробити висновок, що проблема аналізу стану фінансового забезпечення адаптації державної служби України до стандартів ЄС, ще не була предметом спеціального наукового дослідження. Окремі праці вітчизняних науковців висвітлюють лише загальні аспекти, що стосуються таких проблем як: вплив інтеграційних процесів на функціонування інституту державної служби країн-кандидатів

на членство в ЄС, використання країнами-кандидатами фінансової допомоги ЄС в сфері державної служби, як елемента передінтеграційної підготовки, проблеми та перспективи залучення фінансової допомоги ЄС на шляху до європейської інтеграції України та ін.

Саме тому *метою дослідження* визначено аналіз фінансових аспектів співпраці України та ЄС щодо забезпечення адаптації державної служби України до стандартів ЄС. Дана мета обумовлює завдання, які полягають у :

- аналізі сучасного стану залучення коштів ЄС в сфері адаптації державної служби до стандартів ЄС та ефективності їх використання;
- дослідженні досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС щодо залучення фінансової допомоги ЄС;
- формуванні пропозицій щодо оптимізації фінансування адаптації на національних теренах та залучення коштів в рамках програм технічної допомоги ЄС.

Виклад основного матеріалу. Належне фінансування є однією з головних передумов успішної реалізації національної стратегії щодо інтеграції України до ЄС. Адже здійснення комплексу заходів системних перетворень у визначених в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС сферах потребує значних фінансових ресурсів. Підтримуючи Україну у прагненні до членства в ЄС, європейська спільнота активно долучається до процесу запровадження європейських цінностей та стандартів на тернах України, в тому числі через значну фінансову підтримку відповідних трансформаційних процесів. Проте, протягуючи руку допомоги, наші європейські партнери очікують відповідної віддачі, що розуміється як спроможність до впровадження та розвитку позитивних надбань, що в свою чергу повинно бути підкріплено належним фінансовим забезпеченням. Таким чином, принцип субсидіарності, який є визначальним у політиці ЄС, проектується і на відносини з Україною.

Оскільки адаптація державної служби України до стандартів ЄС є однією із пріоритетних сфер співпраці, належне фінансове забезпечення цього процесу є запорукою паритетних відносин між Україною та ЄС. Саме тому, на нашу думку, фінансове забезпечення адаптації слід класифікувати за рівнями на зовнішнє і внутрішнє. На детальному аналізі цих рівнів із визначенням проблем і напрямів оптимізації зупинимось більш детальноше.

Сьогодні зовнішнє фінансування адаптації здійснюється в рамках конкретних програм співпраці європейських інституцій з партнерами на національному рівні. ЄС, держави, що входять до його складу, та інші країни-донори підтримують вибір України, зроблений на користь європейського стилю життя, і бажають співпрацювати з Україною для того, щоб допомогти реалізувати свої зусилля щодо розвитку й запровадження стратегічних планів, а також запропонувати Україні європейські рішення для усунення її проблем. Сьогодні ЄС та держави-

члени ЄС, є найважливішими донорами України на шляху здійснення трансформації в усіх сферах.

З 1991 року Європейське Співтовариство надало Україні допомогу на загальну суму в 2,5 мільярда євро. Обсяг фінансової допомоги ЄС Україні збільшується. Щорічне двостороннє фінансування (Національний План Дій) зросло з 47 мільйонів євро в 2002 році до 116 мільйонів євро в 2009 році [7]. Сьогодні ЄС виділяє кошти обсягом понад 160 млн євро на рік для підтримки пріоритетних галузей співробітництва, включаючи адаптацію.

Україна активно включилась в процес надання допомоги ЄС через використання інструментарію Twinning та TAIEХ. Запланований обсяг фінансування Європейською комісією проектів Twinning станом на 2007 рік становив 22 млн. євро. Загальний обсяг асигнувань ЄС в рамках технічної допомоги, за 1996-2006 роки становив 1,5 млрд. євро, при чому на ряду з пріоритетними сферами співпраці було визначено підтримку інституційних, законодавчих, адміністративних реформ [8]. За приблизними підрахунками, розмір наданої допомоги у період між 2005 і 2012 роками сягає 266 млн євро. Вона надавалася в основному в рамках проектів технічної допомоги, до яких, із впровадженням Європейської політики сусідства, додалися інструменти TAIEХ, Twinning, SIGMA та програми секторальної бюджетної підтримки [11]. Також, в межах програми всеохоплюючої інституційної розбудови для України виділено як мінімум 43,37 млн. євро з боку Європейського Союзу на 2010-2013 роки.

Україною протягом 2005–2009 років освоєно 7,5 млн. євро технічної допомоги в сфері реформування державного управління та державної служби (з них 3 млн. євро у 2009 році), що є свідченням підтримки з боку міжнародного співтовариства обраного напряму розвитку державної служби. Крім того, враховуючи позитивні результати співпраці з іноземними партнерами протягом 2005–2009 років, Голодержслужба у 2010 році залучила кошти міжнародної технічної допомоги на рівні 2009 року [6]. Запланований обсяг проектів на 2011-2012 роки становить 16 млн. євро.

За такої фінансової підтримки ЄС на національних теренах реалізовано наступні проекти: 1. Впровадження інструменту Twinning в Україні; 2. Технічна підтримка реформ державного сектору в Україні (DANIDA); 3. Підтримка реформи державної служби в Україні (UNDP); 4. Реформа управління персоналом на державній службі в Україні; 5. Підтримка розвитку та вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні; 6. Технічна підтримка реформ державного сектору в Україні. Друга фаза; 7. Підтримка розвитку державної служби в Україні. В межах цих проектів значну фінансову підтримку адаптації сьогодні надають такі країни-бенефіціари: Канада – 3,091 млн.євро, Данія – 5,233 млн. євро, Ірландія - 1 млн. євро, ЄС-4,4 млн.євро, що в сукупній вартості становить 13.724 млн.євро [8].

Фінансує ЄС і реалізацію програми TAIEХ. Значну фінансову підтримку в реалізації проекту Sigma надає світовий банк. Тобто, сьогодні

ціла низка світових та європейських інституцій забезпечують фінансове підґрунтя для розбудови демократичної держави та впровадження європейських стандартів в галузі державної служби.

За допомогою зазначених програм сьогодні на національних теренах реалізовано цілий ряд проектів. Проте, аналіз впливу цих проектів на адаптацію говорить про певні проблеми. Значна їх частина була направлена на розвиток інституційної спроможності органу управління державною службою. Справді, Головдержслужба значно зміцнила свій інституційний потенціал через використання технічної допомоги ЄС, а саме було: удосконалено структуру та функціональну складову діяльності, відкрито Школу вищого корпусу державної служби, Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС, запроваджено систему електронного документообігу «Мегаполіс», запроваджено систему IP-телефонії, яка об'єднала підвідомчі установи та територіальні підрозділи. Ще одним аспектом, який говорить про неефективність використання Україною фінансових ресурсів в сфері адаптації, є те, що ЄС через організаційні, інституційні та фінансові ресурси підтримував розробку та впровадження низки найнеобхідніших законопроектів в сфері адаптації, а саме: проект Закону України «Про державну службу», проект Закону України «Про конфлікт інтересів на державній службі», проект Плану модернізації державного управління. Проте, жоден із зазначених законопроектів не набув статусу Закону. Це підтверджує висновки про те, що порушений причинно-наслідковий зв'язок між фінансовою допомогою ЄС та результатами від реалізації відповідних програм. Також не дотримано принципу правонаступництва та стратегічного планування програм щодо адаптації з кореляцією на ефективність використання коштів.

Незважаючи на велику кількість ресурсів, витрачених в процесі реалізації проектів зовнішньої допомоги ЄС у сфері адаптації, відчутних результатів проектів (за винятком небагатьох напрямків) досягнуто не було. Як зазначає В. Шамрай, основна причина низької віддачі проектів допомоги ЄС полягає у відсутності в Україні передумов для забезпечення їх ефективності. До основних проблем належать: відсутність якісної стратегії залучення зовнішньої допомоги, яка б містила аналіз усіх наявних зовнішніх ресурсів та пріоритезувала сфери їх залучення; використання допомоги ЄС у сферах з відсутніми ефективними програмами реформ, що призводить до неможливості забезпечення сталого розвитку та розпорощення ресурсів [11]. Саме на актуалізації цих та низки інших проблем ефективності використання Україною коштів технічної допомоги ЄС звернув увагу у інтерв'ю програмі "Вікно в Європу" голова представництва ЄС в Києві Жозе Мануель Пінту Тейшейра. Він наголосив: «... півтора-два роки назад Україна показувала дуже хороший результат відносно використання допомоги, яку їй надавав ЄС, і допомоги, яка надавалась через інструменти європейської політики сусідства. Та за останні півроку з'явилися проблеми, пов'язані із використанням цієї допомоги. Зараз менше зрозуміло, як координується вся діяльність,

пов'язана із використанням допомоги. ЄС має можливість надати Україні допомогу на суму близько 70 млн євро для здійснення реформи державної служби на основі стандартів ЄС, але при такому розвитку подій мови про ці кошти йти не може».

Отже, в такому ракурсі слід зробити висновок, що Україні на відміну від країн-кандидатів для забезпечення системної роботи щодо адаптації слід розраховувати в першу чергу на власні фінансові ресурси при здійсненні адаптації.

Справді, протягом усіх етапів співпраці між Україною та ЄС у сфері адаптації український уряд намагався фінансувати внутрішні програми щодо адаптації, серед яких можна визначити: Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки, яка розроблялась на основі європейських стандартів державної служби. Фактичне фінансування завдань і заходів Програми з Державного бюджету України протягом 2005 – 2009 років склало 231,3 млн. грн., що становило 63,2% від запланованого обсягу коштів, передбачених на цей період – 366,0 млн. грн. У 2010 році орієнтовний обсяг фінансування становив 86,7 млн. грн., з яких лише 3,8 млн. грн. передбачалось на впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, проведення функціонального обстеження, формування реєстру державних послуг, формування реєстру державних службовців та створення єдиної національної бази даних [6].

На Державну цільову програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки (продовжено до 2015 року) передбачене фінансування протягом зазначеного періоду становило 21,5 млн. грн. Головдержслужбі, як головному виконавцю програми вдалося забезпечити виконання лише частини запланованих показників. Це було зумовлено причинами переважно об'єктивного характеру, насамперед дефіцитом фінансування і відсутністю часу на підготовку Програми [1].

Починаючи з 2012 року фінансування заходів Програми передбачається здійснювати в тому числі згідно з Рамковим документом програми Всеохоплюючої інституційної розбудови. З державного, місцевих бюджетів та інших джерел на реалізацію зазначеної програми передбачається виділення 26.34 млн. грн.

Сьогодні фінансове забезпечення потреб адаптації з боку національного уряду не є адекватним. Навіть той невеликий масив програм що реалізуються за рахунок державного бюджету відчуває гостре недофінансування, що спонукає до активізації залучення коштів в рамках програм міжнародної технічної допомоги. Така ситуація значно підриває авторитет держави та сприяє зниженню її спроможності в сфері європейської інтеграції та адаптації.

В такому ракурсі для України цікавим є досвід колишніх країн-кандидатів на вступ до ЄС щодо залучення фінансової допомоги з метою приведення національних інститутів державної служби до стандартів ЄС

У країнах-кандидатах процес гармонізації підтримувався ЄС за допомогою програм PHARE, яка кількісно і якісно відрізняється від допомоги за програмою TACIS, яка надається Україні в рамках Угоди про партнерство і співробітництво.

На сьогодні ця програма є головним каналом фінансового та технічного співробітництва Європейського Союзу з країнами Центральної та Східної Європи. Програма PHARE на початок 1996 року включала 13 країн регіону. Запланований на період 1990-1994 рр. бюджет (4.2 млрд. євро), підвищився в 1995-1999рр. до 6.693 млрд. євро. В Порядку денному 2000 Європейська Комісія запропонувала спрямувати програму на підготовку країн-кандидатів до членства в Європейському Союзі, концентруючись на двох найважливіших моментах в прийнятті принципів “спільного доробку” (*acquis communautaire*): інституційній розбудові, включаючи державну службу та підтримці інвестицій. Така тенденція продовжилась у 2000-2006 рр, бюджет на цей період становив понад 10 млрд. євро [5]. Приблизно 30% фондів програми спрямоване саме на потреби процесу інституційної побудови, яка включає програми щодо оптимізації державної служби, з метою ефективного впровадження стандартів ЄС.

Програма PHARE дала можливість країнам-кандидатам розвивати їх власні інститути і навчальні програми у сфері державної служби, зокрема, це сприяло покращенню взаємозв'язків між посадовими особами і практиками держав-членів, що в свою чергу призвело до активізації співпраці у сфері адаптації.

Аналіз проблем залучення та ефективності використання фінансової допомоги ЄС на потреби адаптації державної служби до стандартів ЄС та позитивного досвіду колишніх країн-кандидатів на членство в ЄС дозволив сформулювати ряд пропозицій для оптимізації фінансового підґрунтя адаптації, а саме:

1. Враховуючи, що повноцінне фінансування всіх заходів і програм щодо адаптації на національних теренах є досить складним у зв'язку з обмеженими фінансовими можливостями державного бюджету, слід використовувати всі можливі джерела фінансування, у т.ч. кошти місцевих бюджетів та позабюджетних фондів, залучати кошти міжнародної технічної допомоги та вітчизняних інвесторів і бізнесових структур (з відповідним їх заохоченням).

2. Українській дипломатії доцільно продовжувати переговори з ЄС, щоб Україні в рамках Плану дій, передбаченого політикою сусідства, надавалась фінансова допомога на принципово нових засадах. Залучити всі можливі дипломатичні ресурси для забезпечення участі України у програмі PHARE.

3. Життєво важливою є зміна підходу до залучення допомоги. На зміну хаотичному розподілу наявних ресурсів, що на даний момент базується на ініціативі центральних органів виконавчої влади, повинно прийти централізоване планування залучення допомоги, виходячи з

реалістичних оцінок усіх наявних ресурсів та пріоритезації сфер їх залучення. Цей підхід повинен лягти в основу розробки якісно нової стратегії залучення зовнішньої допомоги ЄС та реформування органів відповідальних за її координацію;

Висновки. Сучасна система залучення коштів технічної допомоги ЄС щодо адаптації державної служби України до стандартів ЄС є недосконалою, що пов'язано із рядом причин об'єктивного характеру, серед яких: недосконалість планування відповідних програм технічної допомоги, відсутність прогресу у відносинах між Україною і ЄС, недофінансуванням з державного бюджету України національних програм щодо адаптації. Досвід країн-кандидатів на членство в ЄС показав, що за умов створення чіткої стратегії, інтенсивної фінансової підтримки європейської спільноти та створення ефективної системи моніторингу її використання, адаптація стає ефективним механізмом реалізації євроінтеграційної політики держави.

Використані джерела інформації:

1. Аналіз виконання у 2008 - 2009 роках державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008 - 2011 роки [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.school.gov.ua/dcp-2008-2011>
2. Д. Боссарт, К. Демке. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М. Шаленко). - К.: Міленіум, 2004. - 128 с., с. 97
3. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу//Навчальний посібник. Н.А.Гнидюк. К., 2010 р.
4. Колісниченко Н.М. Європейська державна служба між традицією та реформуванням Державне будівництво». – 2007 № 1 ч.2 [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf>
5. Матеріали сайту інституту регіональних та євро інтеграційних досліджень [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.egu.org.ua>
6. Матеріали сайту Нацдержслужби [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.nads.gov.ua>
7. Матеріали сайту представництва ЄС в Україні [Електронний ресурс] - Режим доступу :http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm
8. Матеріали сайту Центру [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.center.gov.ua>
9. Шевчук С.В., Кравчук І.В. Ніццький договір та розширення ЄС. - К.: Вид-во Логос, 2001. - 196 с.
10. Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Brussels, Commissions of the European Communities. 12.5.2004 COM (2004) 373. 35 p.
11. Valeriya Shamray .Making eu assistance work for visa liberalization: assessment of ukraine's capacities to ensure aid effectiveness// Eastern Partnership Policy Bridging Fellowship Local Government and Public Reform Initiative Open Society Institute, Budapest [Електронний ресурс] - Режим доступу : http://novisa.com.ua/upload/VL_EUAssistance_Final_VShamray.pdf

Рецензент: Дерун Т.М., к.держ.упр, доцент.